

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Segundo Período

CARPETA Nº 58 de 1985

DISTRIBUIDO Nº 99 de 1986

COMISION DE CONSTITUCION Y LEGISLACION

Mayo de 1986

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Modificaciones de su Ley Orgánica

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 27 de mayo de 1986

Preside : Señor Senador Gonzalo Aguirre Ramírez

Miembros: Señores Senadores Pedro W. Cersósimo, Juan C. Fá Robaina, Dardo Ortiz, Américo Ricaldoni y Uruguay Tourné.

Invitados Especiales: Doctores Daniel H. Martíns, Juan P. Cajarville, Héctor Giorgi y José Korzeniak.

---

25 x

SEÑOR PRESIDENTE (Dr. Gonzalo Aguirre).- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 40)

En nombre de la Comisión de Constitución y Legislación quiero agradecer la presencia de los profesores de Derecho Público, por lo que va a significar su colaboración en el difícil trabajo que tenemos por delante.

Como es sabido, tenemos a consideración un nuevo proyecto de Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tema éste que lo tenemos en la agenda prácticamente desde que esta Comisión se constituyó, por cuanto, entre los proyectos enviados al Parlamento por el Poder Ejecutivo el 1º de marzo de 1985, se contaba precisamente un proyecto de ley modificativo del decreto-ley Nº 15.594.

La Comisión ha visto acrecentada la capacidad natural de esta tarea por el hecho de que a su turno el actual Tribunal de lo Contencioso Administrativo le remitió un nuevo proyecto de ley orgánica, con un articulado total. Asimismo, al ser consultado el Instituto de Derecho Administrativo --del cual alguno de los invitados aquí presentes forman parte-- éste también nos remitió lo que puede considerarse otro anteproyecto, el que contó, a su vez, con el apoyo del Colegio de Abogados.

En vista de las dificultades técnicas que vamos encontrando en el desarrollo de nuestra tarea y al entrar en contacto también con la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo --cuyos representantes se hicieron presentes en la última sesión de esta Comisión-- se resolvió solicitar a los aquí presentes su opinión sobre tres problemas concretos, a saber: creación de Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso de Anulación, tal como lo prevé el artículo 320 de la Constitución; el tema de si la acción anulatoria debe ser perjudicial en lo Contencioso de Reparación, es decir, aquello de la interpretación del artículo 312 de la Constitución; y el problema relativo a si la previsión del artículo 320 de la Carta no colide con lo dispuesto por el artículo 86, en cuanto la necesidad de que sea por las leyes de presupuesto que se crean cargos públicos.

Creo que está de más brindar otras proposiciones. Si los compañeros integrantes de la Comisión no desean formular ninguna otra puntualización a lo que he expresado, daríamos

mcd.1
D/99

la palabra a cualquiera de los aquí presentes a efectos de que emita opinión sobre el primero de los puntos planteados, o sea el tema de la creación de los Juzgados de Primera Instancia.

SEÑOR CAJARVILLE.- Este tema fue planteado por el doctor Martins y por quien habla en el Instituto de Derecho Administrativo, por lo que la opinión que brindaré reflejará el consenso a que se llegó en dicho Instituto.

En el proyecto a que el señor Presidente ha hecho referencia, se sugería la creación de órganos subordinados al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siempre dentro del sistema orgánico que éste tiene, pero para entender no en materia anulatoria, sino en el resto de la que hace al Derecho Público.

En cuanto a la creación de Juzgados o de órganos inferiores para conocer específicamente en materia anulatoria, la opinión en el Instituto fue contraria y para ello se basó en [illegible] argumentos. En primer lugar, se entendió que esto podría dilatar aún más los juicios anulatorios, ya de por sí bastante extensos y, en segundo término --a mi juicio, por otra razón bastante más importante-- la entidad de los asuntos que se debaten ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, o en las acciones anulatorias, hace conveniente que entienda en ellas un órgano de máxima jerarquía, como es sin duda el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Entendemos que la intención, por cierto plausible que seguramente anima esta propuesta de creación de órganos inferiores en materia anulatoria --no dudamos de que contribuirá a aumentar las tareas de dicho Tribunal-- puede lograrse perfectamente por una doble vía, a saber: jerarquizando la materia reparatoria y además --y en esto incursiono en el segundo punto planteado-- quitando la condicionalidad de la acción reparatória con respecto a la anulatoria. Sin duda, muchas de las acciones anulatorias que se tramitan obedecen no al interés del promotor de lograr específicamente la anulación del acto --que muchas veces es una satisfacción o una reparación imposible-- sino a la necesidad impuesta por la interpretación dominante en cuanto al condicionamiento de la acción reparatoria con respecto a la anulatoria.

Si se desvinculan las dos acciones y se jerarquiza la

reparatoria, ello haría que el número de acciones de nulidad que se tramitaría, disminuiría considerablemente.

De manera que por esta vía podría perfectamente lograrse la finalidad que se persigue sin disminuir la jerarquía institucional del órgano que entiende en las acciones anulatorias.

SEÑOR CERSOSIMO.- Es decir, que el Instituto de Derecho Administrativo entiende que no sería conveniente, por las razones expuestas, la creación de tribunales inferiores para entender en materia anulatoria en lo Contencioso Administrativo, tal como lo prevé el artículo 320 de la Constitución. ¿Es así?

SEÑOR CAJARVILLE.- El Instituto entiende que sería altamente conveniente crear órganos subordinados al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero no para entender en materia anulatoria, sino en la reparatoria.

En su proyecto, dicho Instituto propuso una solución [illegible] allá, por la que adjudicaba a estos órganos inferiores [illegible] competencia mucho más amplia, que era la de prácticamente todo el contencioso de derecho público, con algunas excepciones taxativamente establecidas. Esta solución dio lugar a objeciones de constitucionalidad, fundamentalmente por parte de los profesores de Derecho Constitucional. En mi opinión, es una solución que está acorde con la Constitución, pero dada la insistencia de este tipo de cuestionamiento, sería conveniente no reiterarlo. De cualquier manera, creo que es imprescindible --como el Instituto lo patrocina-- recrear la jurisdicción especializada en Derecho Público, que actualmente ha desaparecido. Salvo en lo que hace a lo contencioso reparatorio, en materia de Derecho Público, actualmente entienden los Juzgados Civiles, lo que ha significado aplicar nuevamente una solución que se utilizó en el siglo pasado.

SEÑOR CERSOSIMO.- A los efectos aclaratorios, quisiera saber en qué consiste la impugnación de inconstitucionalidad. Es decir, por qué entendían los profesores de Derecho Constitucional que solamente para la materia reparatoria ello sería inconstitucional y no para todo el espectro.

SEÑOR CAJARVILLE.- La Constitución prevé específicamente que se adjudique, por ley, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo el contencioso reparatorio; asimismo, también prevé que se pueden crear Juzgados subordinados al menciona-

do Tribunal. Según lo interpretan los profesores de Derecho Constitucional, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o el sistema orgánico que de él dependa, tiene la competencia en lo reparatorio o en lo anulatorio.

En mi opinión --y en la adoptada por el Instituto de Derecho Administrativo-- si bien en la sección respectiva de la Constitución se prevé específicamente esas dos acciones --la reparatoria o la anulatoria-- el texto constitucional no cierra la posibilidad de que se confiera a estos órganos una competencia más amplia. Por el contrario, la denominación de la sección "de lo Contencioso Administrativo" permite adoptar una solución de más amplitud. Según la docrina y el derecho comparado, esa denominación tiene un alcance muy amplio y va más allá de lo simplemente reparatorio o anulatorio.

Desde ese punto de vista, estimamos que es altamente conveniente porque habilita la existencia de una carrera judicial dentro de una jurisdicción especializada, que es lo que carecemos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si me permiten, quiero decir que comparto plenamente con la interpretación que ha dado el doctor Cajarville.

Si el artículo 312 de la Constitución dice que la ley podrá ampliar la competencia del Tribunal, va de suyo que al atribuirle el contencioso de reparación no es para quitarle el de anulación. Es decir que el Constituyente previó la posibilidad de que el Tribunal tuviera competencia en ambos tipos de contencioso.

SEÑOR CAJARVILLE.- Me gustaría que el doctor Korzeniak aclarara la posición del Instituto de Derecho Constitucional, porque seguramente el que habla no lo hizo con la precisión debida.

SEÑOR KORZENIAK.- Desde luego, el Instituto de Derecho Constitucional está totalmente de acuerdo en que la competencia del Tribunal --y eventualmente la de un sistema orgánico dependiente de éste-- pueda abarcar la materia anulatoria y también la reparatoria. Lo que sí consideró el Instituto, que trascendería lo autorizado constitucionalmente, es que además de dichas materias se les diera a estos órganos inferiores todo el contencioso de Derecho Público, es decir lo

que en el Derecho comparado y en la Doctrina se denomina "contencioso administrativo". Entendemos que en el Uruguay ello no es así, porque el concepto de lo contencioso administrativo está delimitado por esos dos aspectos --anulación y reparación-- y por dos competencias marginales que tiene el Tribunal: el contencioso interadministrativo y el intraorgánico.

SEÑOR PRESIDENTE.- Comparto plenamente lo expresado por el doctor Korzeniak.

En nombre de la Comisión, quiero decir cuáles son los argumentos y las razones que hemos manejado para pensar en la posibilidad de crear órganos inferiores de Primera Instancia, simplemente en la materia del contencioso de anulación.

Nos parece que los argumentos que en su momento esgrimieron los doctores Sayagués Laso y Jiménez de Aréchaga --quienes luego de la sanción de la Carta de 1952 se manifestaron partidarios de la creación de estos órganos-- mantienen su vigencia y sus fundamentos son compartibles. El primero, como es sabido, es la conveniencia del doble examen, que existe en todas las materias de competencia del Poder Judicial: en materia penal, laboral, civil, etcétera. Parece obvio que no se necesitan mayores explicaciones para que se pueda comprender por qué es conveniente que haya una segunda instancia. El Tribunal puede rever su propio pronunciamiento cuando se interpone el recurso de revisión que tiene, además, un ámbito de procedencia limitado. En la mayor parte de los casos se lo trata de introducir por una vía un tanto forzada. Es decir que puede ser rechazado, porque no procede. Por otra parte, cuando sí procede, cuando es el mismo órgano el que tiene que revisar su propio pronunciamiento --luego de haber estudiado el asunto-- es muy difícil que ello ocurra. De manera tal que el recurso de revisión es un remedio insuficiente para corregir este problema.

El otro argumento que manejaban los doctores Sayagués Laso y Jiménez de Aréchaga, era el de que existiendo primera instancia se descargaría al Tribunal de toda la etapa instructoria del proceso y, fundamentalmente, de la etapa de prueba, si bien es cierto --como lo señalaban en una sesión pasada el señor Procurador del Estado y su Adjunto-- que muchos asuntos que se ventilan ante el Tribunal son de puro Derecho y por lo tanto la etapa probatoria se limita a la agregación de todas las piezas de los antecedentes administrativos aunque no siempre ocurre así.

El tercer argumento que manejábamos nosotros --y que es coincidente con la posición del Instituto de Derecho Público-- a los efectos de crear los Juzgados de Primera Instancia en materia reparatoria, es precisamente la inexistencia de una especialización de nuestros magistrados en la materia de Derecho Público. Todos sabemos que llegan al Tribunal de lo Contencioso Administrativo después de muchos años de ejercer la Judicatura en la materia penal, en la civil o en ambas, estando desvinculados durante 20 ó 25 años de lo que es el estudio del Derecho Público. Nos parecía que la experiencia de los antiguos Juzgados Letrados Nacionales de Hacienda y de lo Contencioso Administrativo, bajo el artículo 100 del antiguo Código de Organización de los Tribunales, habría sido beneficiosa en esa materia.

El doctor Giorgi --que creo que fue el primer secretario del Tribunal-- podrá corroborar que se incorporaron a éste, magistrados que tenían una larga experiencia, como el doctor Larghero, el doctor Moretti --como fiscal de Hacienda-- el doctor Garicoits, etcétera. No hay duda de que aquél fue un [illegible] tribunal, sin querer con esta afirmación quitar jerarquía a los magistrados que se desempeñan actualmente o a otros que accedieron a él en el correr del tiempo. Parece de toda evidencia que es conveniente que exista una carrera dentro d[illegible]ito del Derecho Público, para especializarse en esa materia, atento a la importancia que tiene el Tribunal.

Si aceptarámos la tesis del Instituto de Derecho Administrativo, en cuanto a la desvinculación, a la no prejudicialidad de la acción reparatoria respecto de la anulatoria, como por esa vía se descargaría al Tribunal --porque creemos que en eso, sí, tiene toda la razón el Instituto-- quizás podríamos disipar la preocupación en el sentido de que se alarguen los procesos. Se dividirían entre tres o cuatro Juzgados de Primera Instancia y se descargarían de los que irían directamente por la acción reparatoria. Naturalmente, éste es un asunto muy opinable.

Me gustaría escuchar la opinión del doctor Giorgi acerca de este problema.

SEÑOR GIORGI.- Respecto de este tema, quiero hacer una referencia inicial --que creo que se planteó en la Comisión-- sobre la viabilidad jurídica de que estos Juzgados de Primera Instancia tengan, aparte de una tarea instructoria, la compe-

tencia y facultad de dictar fallo. Parece muy natural y obvio que esto sea así, desde que la Constitución de la República, en su artículo 320, hace referencia a la creación de juzgados de órganos inferiores en la jurisdicción contencioso administrativa, con lo cual esos órganos tienen que ser de una naturaleza tal que se les permita dictar fallos o sentencia.

En cuanto a la conveniencia o utilidad de crear estos órganos, quiero hacer una precisión. Hay dos aspectos a considerar: uno de ellos es puramente teórico o doctrinario y por él, todas las tesis se pueden sostener con la misma validez y legitimidad.

Creo que hay argumentos absolutamente válidos, como el que acaba de manejar el señor Presidente de la Comisión, en cuanto a que estos órganos inferiores permiten la creación de una especialización, la formación de magistrados --como el caso de algunos que actuaron en el primer tribunal: recuerdo especialmente a los doctores Larghero, Garicoits y Bordoni, que eran magistrados de una condición excepcional en cuanto a la rapidez en el diligenciamiento de los trámites, de tal modo que los juicios prácticamente no demoraban, pudiendo llegar a constituir una delegación de justicia-- y la garantía fundamental de la doble instancia.

Ahora bien: desde el punto de vista teórico estos son argumentos absolutamente legítimos, como lo son los de aquellos que entienden que deben mantenerse en la competencia privativa del Tribunal de lo Contencioso, el juzgamiento de las demandas de nulidad. Estos últimos se basan en la conveniencia de mantener una jerarquía, que políticamente es muy importante, de parte de aquel órgano que va a controlar la legalidad de la actuación administrativa.

Si en el año 1953 se hubiera ido a la creación de juzgados o de órganos inferiores con facultades de anulación --y ahora voy a las soluciones que se refieren a las circunstancias de hecho que vive el país-- es evidente que el Tribunal no hubiera podido imponer una autoridad como la que

impuso en su momento --la jurisdicción anulatoria--, en virtud de que una cosa son órganos inferiores unipersonales y otra cosa un tribunal, a nivel del de lo Contencioso Administrativo, como ocurre con la Suprema Corte en el Poder Judicial.

Es decir que hay también un factor político que integra los poderes de juzgar y de anular actos de la Administración.

Eso sucedió sobre todo al comienzo de la vida de la jurisdicción anulatoria. Hemos vivido la experiencia de la actitud muchas veces negligente y rebelde de la Administración, no solamente en cuanto al envío de los expedientes, sino también en lo que se refiere al cumplimiento de los fallos. Ello dio lugar, en su oportunidad, a que en el año 1961 se tuviera que dictar una disposición haciendo refe-r[illegible]ia a la renuencia de la Administración en el envío de los antecedentes administrativos, a los efectos de que el juicio pudiera continuar y, en última instancia, si no hubiera elementos que contradijeran las afirmaciones del actor, aún sin esos antecedentes, se condenara a la Administración.

Es decir que hubo una serie de factores que jugaron un papel muy importante para que el Tribunal pudiera realizar su obra, que difícilmente hubieran podido cumplir los Juzgados de Primera Instancia.

A esto hay que agregar que también en aquel momento yo hubiera dado un pronunciamiento totalmente negativo a la creación de estos Juzgados de Primera Instancia, en el sentido de que era necesario sistematizar de alguna manera los principios fundamentales del Derecho Público y del Derecho Administrativo e inclusive aspectos formales vinculados con el acceso mismo al Tribunal.

hrm.8
D/99

Todo esto está demostrando que muchas veces las circunstancias y los hechos determinan soluciones contrarias a lo que indican la doctrina o la teoría. Por eso en este tema, sin perjuicio de estos argumentos, así como de la validez de los contrarios, se sostiene que es necesario mantener una cierta uniformidad en la jurisprudencia.

Supongamos por ejemplo que se crean tres Juzgados de Primera Instancia en la jurisdicción anulatoria que fallan respecto del mismo acto de la administración.

Para ser más grave el ejemplo pongamos el caso de un acto objetivo, un Reglamento; un Juzgado falla anulando la decisión administrativa y otro falla en el sentido del rechazo de la demanda.

Es decir que se produce una discrepancia entre los fallos.

Este tipo de discrepancias, cuando se plantaean en la justicia ordinaria no son tan graves, porque se enfrentan intereses particulares. Por ejemplo, si los juzgados en materia laboral dicten fallos contradictorios, eso es grave pero no lo es tanto como si ocurriera en lo Contencioso Administrativo, porque se trata del funcionamiento regular y válido de un Poder del Estado.

Entonces, este factor puede ser de importancia para sostener --como creo que lo hace la Procuraduría del Estado con cierta razón-- que es necesario mantener la uniformidad de la jurisprudencia y que eso se logra con autoridad a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Voy a analizar ahora los argumentos que acaba de dar el señor Senador Aguirre. Se ha hablado de la garantía de la doble instancia. Ese es un argumento absolutamente válido, quizás uno de los que impulse más la creación de los Juzgados de Primera Instancia.

Voy a realizar algunas observaciones respecto a este tema de la doble instancia. Este argumento tiene mayor importancia y validez porque el Tribunal no está habilitado, en la mayoría de los casos, a realizar una revisión de los fallos en virtud de que la posibilidad de rever el fondo de un asunto cuando ya se ha fallado sobre él está muy limitada.

Considero que ésto se podría subsanar en cierta medida por medio de una ampliación o ensanchamiento de la posibilidad de que el Tribunal

25x

de lo Contencioso Administrativo haga una revisión de sus propios fallos. Comprendo que el tema de la especialidad de los jueces es muy importante. En tal sentido debo recordar que la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, ha sido integrada por eminentes magistrados de distintas especialidades que tratan asuntos de diversas materias.

Por consiguiente, la especialización no ha sido un obstáculo fundamental.

En resumen, en teoría se pueden dar argumentos en pro y en contra de la creación de estos Juzgados. Voy a referirme ahora a la solución que considero más adecuada. En este momento en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se está dando la siguiente situación.

Dicho órgano está siendo desbordado por el trabajo a que se ve sometido por la existencia de una cantidad cada vez mayor y más importante de demandas que se presenta ante su sede. Es relativamente cierto que la demora se produce ... instrucción o en la sustanciación porque en general --y no me estoy refiriendo a todos los casos sino a un altísimo porcentaje de ellos-- como se señalaba, en el Tribunal se discuten asuntos que son de puro derecho.

Por otra parte, también es cierto que la demora se produce en la etapa del fallo, es decir, al final, cuando cinco magistrados y el Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo tienen que estudiar el asunto. Por lo tanto, la demora no se produce tanto en la instrucción sino que es provocada por los incidentes y los problemas que se plantean, quizás hasta por error, en la forma de proveer y sustanciar algunos escritos.

Repito que la demora fundamental en estos juicios no está en la esencia de la instrucción misma ni en los procedimientos de prueba, sino que ella nace en el momento en que el asunto pasa a estudio para sentencia. Se trata de una vieja experiencia que subsiste en la actualidad y se va agravando.

Creo que en alguna medida el Tribunal va a encontrarse desbordado, no por el trabajo que le demande un aumento considerable de juicios en la etapa de instrucción o sustancia-

ción, sino cuando los jueces materialmente, físicamente, carezcan del tiempo y de la capacidad de trabajo humanamente exigible a cualquier persona para resolver miles de asuntos que requieren una solución inmediata en interés de la Administración y del administrado.

Mi conclusión en este tema es que por encima de los planteamientos teóricos --podríamos discutir diez años al respecto y cada uno seguiría manteniendo con legitimidad y validez sus argumentos a favor o en contra-- habría que escuchar al Tribunal de lo Contenciso Administrativo para que nos dijera si se ha llegado ya a un desborde tal de trabajo que requiera o amerite la creación de esos Juzgados de Primera Instancia en la jurisdicción anulatoria.

De esa manera será el Propio Tribunal el que dará las respuestas, más allá de todas las otras aseveraciones válidas que se han formulado.

Pienso que mientras el Tribunal tenga la capacidad y el t[illegible] para resolver los asuntos, quizás no sean decisivas las razones dadas para crear estos Juzgados inferiores.

La realidad es que se está produciendo en este momento una tendencia hacia el aumento progresivo del trabajo que puede llegar a desbordar la capacidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Me parece que todas estas razones teóricas o doctrinarias deben ser ajustadas a la circunstancia de hecho y al momento que se vive y para ello considero fundamental la opinión del Tribunal.

SERÑOR CERSOSIMO.- De la exposición que está realizando el doctor Giorgi deduzco que si ya en la etapa del fallo el Tribunal está desbordado...

SEÑOR GIORGI.- No dije que estuviera desbordado sino que se puede llegar a esa situación.

SEÑOR CERSOSIMO.- Entonces, si se llegara a esa situación y se crearan Juzgados de jerarquía inferior tendríamos un doble trabajo: la segunda instancia más la instancia ordinaria.

25x

SEÑOR GIORGI.- Eso depende de la clase de Juzgado. Si se crea --como se ha planteado en Comisión-- la posibilidad de la acción de Juzgados de reparación patrimonial, entonces sí estaríamos agregando una tarea que, por otra parte, no es en este momento de la esencia y quizás tampoco de la jerarquía, porque por encima de las reparaciones patrimoniales existe un contralor de legalidad que al Estado le debe interesar de una manera primordial, sin perjuicio de dar suficientes garantías --y en esto estoy de acuerdo con el Instituto de Derecho Público-- por medio de la creación de una justicia de reparación incluyéndola, si fuera posible, dentro del Poder Judicial, tal como existe actualmente.

Me parece que la creación de los Juzgados podría agravar en cierta manera los aspectos de contralor administrativo que en el futuro tendría que realizar el Tribunal sobre los Juzgados inferiores, ya que designa su personal y debe controlar su funcionamiento administrativo.

Vuelvo a insistir en que la creación de los Juzgados sería pertinente cuando el Tribunal se encuentre desbordado en su función jurisdiccional. Considero que aunque en cierta medida las tareas administrativas puedan absorber tiempo, el Tribunal puede organizar sus funciones de tal forma que esas tareas sean delegadas dentro de su organización. Esto lo puede hacer en las etapas previas, pero no en la actividad jurisdiccional, ya que debe cumplirla directamente.

Entiendo que es conveniente que junto con este tema tratemos el que figura al final del orden del día, porque están relacionados directamente. En el caso de que se crea conveniente la creación de estos Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de Anulación, habría que analizar la oportunidad legislativa o los procedimientos para que ellos puedan empezar a funcionar.

En este sentido, se ha planteado la duda de que, conforme al artículo 86 de la Constitución de la República, esta creación debe hacerse por las leyes de Presupuesto o, en su caso, por la Rendición de Cuentas, y a partir de ese momento pueden empezar a funcionar o crearse de acuerdo con el texto de esta norma. Sin embargo, hay quienes sostienen --y coincido con esta última posición-- que, de acuerdo con disposiciones especiales --que en este caso sería el artículo 320, con respecto al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y otras normas que se citan en la nota que se nos ha enviado--

es posible que se creen en leyes orgánicas, en leyes especiales o incluso en leyes que no son las de Presupuesto, y que en relación al quórum, establecen la formación de organismos inferiores dentro de la jurisdicción administrativa de anulación.

Entendemos que estas son leyes especiales que autorizan no a crear sino a prever la existencia de esos órganos de primera instancia, que en este caso podrían ser los Juzgados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Anulación.

¿Por qué pensamos que esta actitud no violaría la Constitución de la República? Porque, a nuestro entender, muy bien se podría establecer en una Ley Orgánica relativa a la jurisdicción contencioso-administrativa, que esta jurisdicción se integrará con Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo de Anulación, lo que se establecerá en oportunidad de votarse los recursos pertinentes para su funcionamiento, conforme a lo previsto en el artículo 86 de la Constitución.

No tengo la menor duda de ello, porque está impuesto por la propia naturaleza de las cosas.

Hay aquí un principio de economía legislativa y lo hay también de racionalidad jurídica. Digo que hay un principio de economía legislativa porque para instituir un sistema con cierto sentido de racionalidad, coherencia y armonía, no podemos esperar a que distintas leyes, en cada oportunidad, vayan ajustando un régimen que se dicta en la ley básica, conforme a determinadas normas que luego deberán ser modificadas.

Por ejemplo, en una Ley de Presupuesto se instituyen otros órganos que, a su vez, deberían tener un procedimiento especial de apelación, de funcionamiento y de competencias que en el caso de la jurisdicción administrativa de anulación, puede significar la modificación de normas vinculadas al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Entonces, ese principio de economía legislativa determina que cuando se estudie la Ley Orgánica, se establezca la previsión de la existencia de estos órganos con determinadas competencias y pueda llegarse, por ende, a un régimen armóni

25x

co y orgánico, de modo tal que comience a funcionar no bien se voten los recursos. Ello no quiere decir que se establezca la creación del cargo.

Diría que, salvando las distancias, como lo establece la Constitución de 1934, la ley instituira al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Entonces, no se puede decir que será la Ley de Presupuesto la que instituirá a tales Juzgados; pero, del mismo modo, podría expresarse que en esta jurisdicción habrá ciertos Juzgados que funcionarán a partir del momento en que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 86.

Por lo tanto, todo esto no significa que haya una creación ni que se viole la Constitución sino que simplemente la previsión de esos Juzgados, permite establecer todo un régimen armónico y coherente en una ley. Si esto no fuera así, daría lugar a una serie de modificaciones, rectificaciones y correcciones que, además, la harían distintas legislaturas con diferentes titulares.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de concederle el uso de la palabra al doctor Korzeniak --que me la ha pedido desde hace unos minutos-- deseo dejar constancia de mi satisfacción por lo que acaba de expresar el doctor Giorgi, porque coincide plenamente con lo que ya he manifestado en el seno de la Comisión y que él ha expresado con más claridad de lo que pudiera haberlo hecho el que habla.

SEÑOR KORZENIAK.- Señor Presidente: de manera insensible hemos salido del punto a) previsto en la consulta y creo que el cambio de procedimiento ha sido fructífero, de acuerdo con lo que acabamos de escuchar. Si no existe inconveniente deseo referirme a los tres núcleos temáticos de esta consulta

En primer lugar, con respecto a la conveniencia de la creación de los órganos inferiores, debo expresar que me hacen mucha fuerza todos los argumentos teóricos esgrimidos en su favor. Admito que lo más que podría argüirse en su contra, serían aspectos de orden práctico, que lejos de alivianar la tarea del Tribunal podrían significar una longadera en los procesos de anulación y que, además, se recargase la tarea del Tribunal, puesto que si su demora consiste en el momento de dictar sentencia, en la mayoría de los casos debería hacerlo en una segunda instancia.

gcq.6

25x

Sin embargo, voy a dar una opinión sobre un tema difícil como lo es la conveniencia u oportunidad de la creación.

Creo que es conveniente la creación de esos órganos inferiores.

Pero mi opinión está signada por una condición que sé que toca resortes que son muy tradicionales en nuestro sistema jurídico. Pienso que simultáneamente con la creación de estos órganos inferiores en materia de lo Contencioso Administrativo, habría que preservar un valor que el Tribunal, especialmente en los períodos en que actuó con independencia --no, desde luego, durante el gobierno de facto en nuestro país-- creó y preservó y que es, precisamente, esa unidad jurisprudencial muy valiosa que obtuvo en sus primeros años de funcionamiento.

A esos efectos, lo que sugiero es que, sin salirnos de nuestro sistema --en el que la jurisprudencia no es fuente de derecho, es decir, no es obligatoria-- se apunte, en alguna medida, a que con ciertas limitaciones exista una tendencia a la unidad jurisprudencial.

En Derecho comparado hay muchas soluciones que permitirían que, por ejemplo, cuando el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha resuelto un problema jurídico en dos, tres, cuatro ó cinco portunidades en el mismo sentido, ese aspecto fuera obligatorio en el fallo de los tribunales inferiores.

Sólo estoy dando un ejemplo, pero lo que deseo es abundar un poco más en mi pensamiento sobre la conveniencia de crear esos órganos y, además, establecer alguna solución imaginativa que de algún modo pueda asegurar esa unidad jurisprudencial en todo el sistema orgánico.

El segundo núcleo de problemas se refiere a si la creación de esos órganos, fuera de la oportunidad presupuestal, viola o no lo previsto en el artículo 86 de la Constitución.

Creo que esos órganos no sólo pueden crearse fuera de la oportunidad presupuestal, sino que la hipótesis constitucional es que esto no se haga así.

cq.7

25×

En este sentido, los argumentos son los siguientes.

En primer lugar, el artículo 320 dice que la ley podrá crear órganos inferiores, y a mí juicio creo que inequívocamente la ley a que hace referencia no es la de Presupuesto.

Esto surge para mí, primeramente, de la mayoría de tres quintos que se exige en su texto, y si bien puede afirmarse que en el Presupuesto puede haber normas que requieran estos tres quintos de votos, el constituyente no lo hubiera expresado de esta manera; no hubiera manifestado que la ley podrá crear órganos inferiores por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara.

Reitero que desde mi punto de vista esta es una expresión inequívoca, o sea, la referencia a una ley que no es la de Presupuesto.

En segundo término, el inciso segundo del artículo 86 se refiere a otra ley que no sea la de Presupuesto.

En ese caso, la otra ley que menciona --que pienso que se puede llenar con cantidad de contenidos, entre ellos, la ley que creara estos órganos, a la que le pone la condición de indicar los recursos con que serán cubiertos los gastos-- me parece que está bastante claro que alude a la creación de empleos.

hrm.8

25x

Quiere decir que la Constitución también está previendo que en otra ley, que no es la del Presupuesto, se están creando empleos. Parece absolutamente claro. Desde luego que, para esa creación de empleos, se necesita la iniciativa del Poder Ejecutivo, porque así lo establece, también, ese inciso.

Finalmente, entiendo que si nosotros interpretáramos que la creación de estos órganos inferiores --así como todas las otras cosas comprendidas en la pregunta d) de la consulta-- se está refiriendo a la oportunidad presupuestal, no veo cómo compaginar eso con la norma constitucional que dice que en los presupuestos no se pueden incluir disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de gobierno.

La conclusión a la que arribo es que no sólo la Constitución lo autoriza sino que el Constituyente no creyó nunca que estas creaciones se hicieran en las leyes de presupuesto.

Si los señores Senadores no tienen inconveniente, pasaría a referirme al otro núcleo temático previsto.

SEÑOR ORTIZ.- ¿Me permite? Respetando la opinión vertida, señalo que el artículo 86, cuando dice: "Toda otra ley que signifique gastos para el Tesoro...", se está refiriendo a que la creación de empleos y servicios, prevista en el inciso primero, significa gastos para el Tesoro. No es, pues, que aquí la palabra gastos esté como sinónimo de "empleos y servicios". Digo que la creación de empleos y servicios significa gastos para el Tesoro. Por eso cuando en este inciso segundo se dice: "Toda otra ley que signifique gastos...", en realidad se está diciendo que, toda otra ley que, además de aquélla, signifique gastos para el Tesoro, deberá indicar los recursos.

SEÑOR KORZENIAK.- Estoy de acuerdo.

SEÑOR ORTIZ.- Ahora, en cuanto a lo que se señala con respecto a que habría que violar la norma que dice que no se podrán establecer disposiciones que vayan más allá del mandato de gobierno, llamo la atención a que en la instancia del presupuesto creamos diez cargos de auxiliares en Salud Pública, y esos cargos son eternos y van a exceder dicho mandato. Sin embargo, no se ha tenido en cuenta esa objeción. No sé si mi duda es razonable.

SEÑOR GIORGI.- ¿Me permite?

/99
im.1

25x

[illegible]

[illegible] no [illegible] necesidad de remitirse al Presupuesto.

[illegible] no hago un [illegible] pero [illegible] Senado [illegible] --por [illegible] admito [illegible] que no lo apoyo definitivamente-- [illegible] salvaría los aspectos, diría, de buena política [illegible] sin suscitar ninguna discusión. Además, en un [illegible] plazo, a través de las leyes de Rendición de Cuentas, [illegible] a funcionar.

[illegible]OR KORZENIAK.- En primer lugar, vamos a empezar por recono[illegible] el artículo 86 es sumamente confuso por lo cual no [illegible] casualidad que la Doctrina --y voy a usar una expre[illegible] pintoresca-- le haya sacado el cuerpo.

[illegible] señor Senador Ortiz con toda razón, señaló que con [illegible] en las leyes de Presupuesto o en las Rendiciones [illegible] se dictan normas cuya vigencia excede la del man[illegible] de gobierno. Esta es una práctica, pero la idea que yo [illegible] al hacer el planteamiento es ver un poco cuál es la [illegible] de la Constitución.

Me parece que el Constituyente no pensó, en general, que la creación de organismos --y más, organismos de esta importancia-- se hiciera en las leyes de presupuesto. Si recurrimos a la historia parlamentaria veremos que muy pocos entes autónomos y servicios descentralizados han sido creados en leyes de presupuesto, sino que lo han sido a través de leyes específicas, que reglamentaban un artículo programático.

SEÑOR PRESIDENTE.- Como es el caso de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

SEÑOR KORZENIAK.- Caso que está mencionado en la consulta.

SEÑOR MARTINS.- El antecedente más próximo es la Ley Orgánica de la Judicatura. Inclusive, se incorporaron los juzgados de primera instancia en lo Contencioso Administrativo al Poder Judicial, y no se esperó al presupuesto para hacerlo.

SEÑOR KORZENIAK.- No quería traer a colación antecedentes parlamentarios, porque, teóricamente, podría estar en discusión si son válidos o no.

De cualquier forma, insisto en que el parágrafo segundo del artículo 86 se refiere a otra ley que no es la de presupuesto. Además, en el segundo giro de ese mismo parágrafo, se habla de la creación de empleos, incluso en la oportunidad de otra ley. De modo que, aun señalando que se requiere iniciativa del Poder Ejecutivo, pero indicándose los recursos, me parece que puede preverse la creación, es decir, crearse y dotarse de los medios humanos y materiales en una instancia distinta de la de la ley de presupuesto.

SEÑOR ORTIZ.- Sería conveniente que la doctrina no dejara de lado el 86 porque nosotros tenemos un conflicto permanente con el Poder Ejecutivo, porque cuando pretendemos algo a veces nos pone la valla del 86.

SEÑOR KORZENIAK.- Voy a hacer una concesión, a raíz de la intervención del señor Senador Ortiz.

El argumento que podría realizarse en favor de la tesis contraria sería de tipo histórico.

La Constitución de 1934, en este artículo, decía: La creación y supresión de empleos y servicios públicos, etcétera, se hará ordinariamente en la ley de presupuesto.

De aquí podría sacarse la conclusión de que en circunstancias especiales podría hacerse fuera de estas leyes. Admito que al suprimirse el vocablo "ordinariamente" se pretendió que no existiera la válvula de escape. Pero, por otro lado, el inciso 2º me hace pensar que esa válvula de escape existe.

El otro tema planteado es el que se refiere al hecho de si la acción de nulidad es una acción perjudicial o necesaria, antes de intentar la acción de reparación.

SEÑOR CAJARVILLE.- ¿Me permite una interrupción?

Me voy a referir al tema que estaba tratando el doctor Korzeniak antes de pasar al tema de la prejudicialidad.

No quiero abusar del tiempo de que dispone la Comisión, de ninguna manera, pero como mis argumentos en cuanto al problema de la oportunidad para la creación de los cargos son en buena medida coincidentes con los del doctor Korzeniak, los voy a exponer muy esquemáticamente a fin de dar mis conclusiones.

Sin perjuicio de la rigidez que muestra en una primera lectura el inciso 1º del artículo 86, que parece encasillar al legislador en límites muy estrechos, entiendo que la solución debe ser flexibilizada en base a varias disposiciones expresas de la Constitución. En primer lugar, debemos tener en cuenta al inciso 2º del artículo 86, que, como muy bien señalaba el doctor Korzeniak, prevé que otras leyes puedan autorizar gastos, crear empleos y establecer dotaciones o retiros, siempre que sea a iniciativa del Poder Ejecutivo. Esta es una primera flexibilización, ya señalada, a la limitación del inciso 1º del artículo 86.

La segunda flexibilización surge del régimen de presupuesto múltiple que consagra nuestra Constitución en la Sección XIV. El artículo 86, en su inciso 1º, termina refiriéndose a dicha Sección, de la cual surge un régimen de presupuesto múltiple.

En este régimen de presupuesto, la creación y supresión de empleos, la fijación y modificación de dotaciones y la autorización de gastos se hará, no necesariamente en las leyes de presupuesto nacional, sino en todos aquellos casos en que existan presupuestos especiales, que, inclusive, aunque no se aprueben las leyes, la creación de empleos se hará en esos presupuestos especiales.

D/99
mim.4

25x

En ese régimen de presupuestos múltiples, aun cuando se aprueben por ley, la iniciativa para la creación de empleos dotaciones o sus aumentos, puede no corresponder al Poder Ejecutivo en todos aquellos casos comprendidos en el artículo 220 de la Constitución. Por supuesto que también es así en los casos en que no se aprueba dentro del presupuesto nacional; como son los correspondientes a los presupuestos del artículo 221, los presupuestos departamentales incluidos en el artículo 223 y los del Poder Legislativo.

A mi entender la tercera flexibilización surge de varias disposiciones constitucionales que prevén la creación de distintos órganos por ley. Algunas de ellas se citan expresamente en la consulta con que nos ha honrado esta Comisión, referidas a los artículos 60, 85, 121, 202 y algún otro. Coincido con el doctor Korzeniak en que las leyes que se refieren a estos artículos no son leyes de presupuesto.

Además, creo que la potestad que posee el Poder Legislativo de crear estos órganos por leyes que no son las presupuestales, implica necesariamente la creación de los cargos que integran esos órganos. No se concibe la creación de órganos sin los cargos que los integran.

Entiendo que de esas disposiciones surge la posibilidad de crear cargos, en la terminología constitucional empleos, que integran los órganos que por esas leyes se creen.

En base a estos postulados, que esquemáticamente expuse, mis conclusiones son las siguientes: se puede crear el órgano y los empleos dependientes, o sea los empleos auxiliares, en el presupuesto o en la Rendición de Cuentas, a iniciativa del Poder Ejecutivo o del propio Tribunal, por el régimen de presupuestos múltiples; además se puede crear el órgano y sus empleos, incluso fuera de la ley de presupuesto, en una ley especial, en virtud de lo que establece el inciso 2º del artículo 86, siempre que para ello se cuente con la iniciativa del Poder Ejecutivo.

También se pueden crear los órganos y los cargos que los integran por ley especial aun sin iniciativa del Poder Ejecutivo en virtud de lo que establece el artículo 320, aunque entiendo que en este caso no se podrían crear empleos subordinados, es decir, no se pueden crear empleos auxiliares o cargos auxiliares para ese organismo.

D/99
mrm.5

25 x

Esta es la solución que se proponía en el informe que elaboró el Instituto de Derecho Administrativo, que de acuerdo a lo expresado por el señor Senador Aguirre, está en conocimiento de la Comisión, en el que se establecía la creación del Tribunal de Apelaciones en materia de Contencioso Administrativo y se establecía que hasta que se dictara la ley presupuestal actuaría con los empleados y los medios materiales que le proporcionara el propio Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Si la Comisión me permite, desearía volver al primer punto del cuestionario, que se refiere a la conveniencia o no de crear órganos subordinados en materia anulatoria.

Al respecto voy a sugerir una solución que a primera vista puede parecer un tanta herética, pero que en definitiva entiendo que no lo es. En el informe que produjo el Instituto de Derecho Administrativo, sobre el proyecto del Poder Ejecutivo y en el de los profesores Cassinelli, Martins, Delpiazzo y de quien habla a propósito del proyecto del propio Tribunal de lo Contencioso --entiendo que obra en poder de la Comisión -- se proponía la creación de órganos subordinados, un Tribunal de Apelaciones y Juzgados Letrados de Primera Instancia para entender en esa competencia tan amplia a la que me refería anteriormente y que comprendía todo el Contencioso de Derecho Público.

Admito que dada la objeción de inconstitucionalidad que se le ha hecho, aunque no la comparto, no es conveniente insistir en esta solución. Pero sí creo que sería conveniente crear esos mismos órganos subordinados, el Tribunal de Apelaciones y Juzgados Letrados de Primera Instancia, dentro de un sistema orgánico encabezado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para entender en lo que es, indiscutiblemente, de resorte de ese sistema, porque está expresamente previsto en la Constitución de la República, como es el reparatorio y el anulatorio.

Los Juzgados Letrados de Primera Instancia obviamente entenderían en primera instancia en el reparatorio con apelación ante el Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo. En esa materia habría, de acuerdo al proyecto que sugerimos, una casación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para mantener la uniformidad de la Jurisprudencia, contemplando un poco la sugerencia del doctor Korzeniak.

Me permitiría sugerir --esto es el punto al que me refería calificándolo de un tanto herético-- que en materia anulatoria no entendiera en primera instancia el Juzgado Letrado de Primera Instancia, sino que lo hiciera el Tribunal de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con una apelación ante este Tribunal.

Seguramente que es un poco rechinante ya que en nuestro derecho no es habitual que en primera instancia entienda un órgano pluripersonal. No se trata de una solución completamente original porque ya existen contenciosos administrativos que se tramitan en primera instancia ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil como son los recursos jurisdiccionales contra las decisiones de las personas públicas no estatales de la Seguridad Social. De manera que no estamos en una innovación absoluta.

Con esto se contemplaría la objeción más importante y la que más pesa, a mi entender, en cuanto a la creación de órganos subordinados en materia anulatoria, como es la necesidad de mantener una jerarquía institucional para el órgano que entiende en estas acciones. Con esto, no estaría entendiendo en primera instancia el órgano jurisdiccional de máxima jerarquía, pero sí un órgano jurisdiccional de gran jerarquía, como siempre lo es uno colegiado, máxime si lo comparamos con otro unipersonal.

Creo que de esta manera se estaría contemplando esa objeción y, al mismo tiempo, habilitando la doble instancia --indudablemente, es una solución apoyable, que no se puede objetar--, o sea la revisión, y descargando al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de lo que se entiende imprescindible en cuanto a su tarea.

SEÑOR KORZENIAK.- Señor Presidente: me voy a referir sintéticamente al punto relativo a la prejudicialidad.

El tema surge a raíz de las dos interpretaciones distintas que se dan al artículo 312.

El mismo expresa que, declarada la anulación o reservada la acción de reparación en su caso, se podrá promover el contencioso de reparación ante la justicia ordinaria para la determinación del daño causado.

25 x

Al respecto, hay dos interpretaciones, una de las cuales --que yo llamaría tradicional-- fue expuesta, con su clásico sistema, por Sayagués Laso, por la cual se entiende que este artículo es prohibitivo, en el sentido de que está prohibiendo iniciar la acción reparatoria, si antes no se consiguió la anulación o la reserva de la acción de reparación.

La otra interpretación sostiene que estas acciones no son condicionadas y necesariamente interpreta este artículo dándole un carácter aclaratorio --aunque no se emplea ese calificativo--, puesto que, para sostener que las dos acciones no están condicionadas, es necesario argumentar que este artículo simplemente aclara que luego de la anulación es posible iniciar la acción reparatoria, pero que no está prohibido iniciarla antes.

Personalmente, me inclino por la tesis que sostiene que este artículo está prohibiendo que se inicie la acción reparatoria, si antes no se logró la anulatoria. En consecuencia, estoy arguyendo sobre la base de una interpretación a "contrario sensu".

Al expresar que puede iniciarse la acción reparatoria después de declarada la anulación, estoy diciendo que si no se ha logrado esto, no se puede iniciar la acción reparatoria. ¿Por qué llego a esta conclusión?

Razono de la siguiente manera: todos estamos de acuerdo en que el razonamiento a "contrario sensu" es riesgoso y muchas veces lo usamos sin que se reúnan los requisitos de lógica indispensables.

Creo que, en este caso, se cumplen todos esos requisitos, porque no podemos llegar a la conclusión de que el Constituyente haya redactado una solución absurda.

Este es un principio interpretativo y bastante admisible y, en Derecho Público, indispensable.

Entonces, yo justificaría que se dijese, si la referencia fuera sólo a la anulación, es decir, a haber logrado una sentencia anulatoria --si el artículo no hiciera referencia a la reserva de la acción de reparación-- que es lógico pensar que no está condicionando esa acción. Debemos observar que luego de la frase "declarada la anulación", dice: "...o reservada la acción de reparación".

rp.1
D/99

¿Qué sentido tendría que el constituyente dijese:"Reservada la acción de reparación, puede iniciarse la acción de reparación"?. Me parece que esto nos llevaría a una consecuencia absurda. Esta es la razón por la cual pienso que lo que este artículo está diciendo es que, para poder iniciar la acción de reparación, es indispensable haber obtenido la declaración de anulación del acto o la reserva de la acción de reparación.

Finalmente, aclaro que desde luego no descarto la existencia de muchas hipótesis, según las cuales se puede iniciar la acción de reparación sin haber intentado una anulación. Se trata de aquellas hipótesis en las cuales no procede el juicio de anulación. Esto abarcaría un espectro bastante amplio, por ejemplo, cuando lo que causa el daño es un hecho u operación material, o actos de gobierno en cuyo caso, según la jurisprudencia del Tribunal y gran parte de la doctrina, no procede la nulidad, pero sí --sin embargo-- la acción de reparación; o cuando son actos regidos por el Derecho Privado, categoría que no tengo muy clara ni veo desmenuzada, pero que en general, la jurisprudencia ha admitido. Quiere decir que, en esos casos, obviamente procede la acción de reparación sin intentar previamente una acción de anulación, que es prácticamente imposible, porque éste no procede. En los demás casos, creo que el artículo está condicionando la acción reparatoria.

SEÑOR PRESIDENTE.- Luego de oída la tesis tradicional, escucharemos la palabra del doctor Cajarville Peluffo.

SEÑOR PELUFFO.- En cierto modo, voy a dar una respuesta a los argumentos que acaba de exponer el doctor Korzeniak.

La objeción básica a la tesis referida fue mencionada por el propio doctor Korzeniak y es, precisamente, que se basa en un argumento a contrario, con todas las debilidades que el mismo presenta, tal como él se adelantó a señalar.

Considero que esta norma no puede interpretarse a "contrario sensu" y que --como indica la buena técnica interpretativa-- de una norma que se refiere a un caso especial, no se puede inferir que el caso no previsto se rige por la norma a contrario. Hay que inferir que se rige por el principio general y éste indica que, quien ha sido damnificado pueda demandar al sujeto que lo ha daminificado, ante los órganos jurisdiccionales.

c.b.

El otro argumento expuesto por el doctor Korzeniak, en cuanto a que interpretada de esta forma, la norma sería absurda porque no tendría sentido que el constituyente dijera que reservada la acción de reparación, se podrá promover el contencioso de reparación, es ciertamente impactante y sería terminante si la norma fuera aclaratoria. Pero creo que éste no es un mero artículo aclaratorio, sino que está determinando nítidamente una competencia. La segunda frase, indudablemente, está previendo la posibilidad de que por ley, se amplíe la competencia del Tribunal atribuyéndole el conocimiento del Contencioso de Reparación. Es más, en mi opinión, la primera frase del artículo 312 no se está limitando a aclarar lo que es obvio, es decir, que se puede promover un Contencioso de Reparación. Lo que esta primera parte del artículo está haciendo --y no es una disposición inútil ni absurda-- es establecer la competencia ante la cual se puede promover esa acción de reparación. Establece que esa acción se promoverá ante la justicia ordinaria, lo cual indica que se trata de una disposición de competencia. La Constitución está previendo una competencia, que atribuye a la justicia ordinaria y habilitando al legislador a trasladar esa competencia al propio Tribunal o --por otra disposición-- a los órganos subordinados del Tribunal.

SEÑOR MARTINS.- Señor Presidente: quisiera señalar que intervine en la Comisión que redactó estos artículos, por lo cual tengo una visión de estas disposiciones constitucionales, que proviene de su historia fidedigna.

¿Por qué motivo se introdujo el artículo 312? Porque el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se creó como una jurisdicción separada del Poder Judicial. Lo que esta disposición está diciendo es que cuando anula al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ello implica obligar a los jueces del Poder Judicial a aceptar que, sobre ese punto, ya hay una decisión tomada; cosa que no se podía hacer siendo que se trata de dos jurisdicciones distintas. Esto innova, crea, dice a los jueces del Poder Judicial: "Usted ya no puede entrar a hacer consideraciones sobre la jurisdicidad, porque el Tribunal dijo que es contrario a una regla de derecho; según el artículo 312, lo que usted va a determinar es el quántum de la reparación, es decir, cuáles son los daños y cuál la reparación".

En cuanto a aquello de "reservada la acción de reparación --que parecería rechinar con esto--, también es por

c.b.

una razón histórica; porque en el momento en que se fue a dictar el proyecto de la Constitución de 1952, se exigieron cuatro votos para anular, y por eso se estableció que con tres votos se puede reservar la acción de reparación. Es decir, cuando hay tres magistrados que sostienen la ilegalidad del acto administrativo, se le reserva la acción de reparación aunque no se anule el acto. Esto es, precisamente, aquello que Aparicio Méndez señalaba como una solución conveniente para la Administración, porque en ocasiones se causaría mayor perjuicio anulando el acto, que pagándole los daños y perjuicios, dado que habría otras razones de interés público para mantener el acto.

Cuando por primera vez escribí sobre estos temas, en el año 1953, sostuve esto porque para mí era absolutamente claro que la Constitución de 1952 no quiso restringir las posibilidades del administrado, sino ampliarlas. Antes de 1952, la posibilidad de demandar por daños y perjuicios era total; cualquier persona podía hacerlo. Inclusive, en materia municipal se establecía la posibilidad de ir ante la Suprema Corte de Justicia a demandar los daños y perjuicios en aquella acción de lesión de derechos. De manera que lo que aquí se quiso fue agregar algo más, es decir, la posibilidad de que no sólo hubiera daños y perjuicios, sino que el Tribunal anulara el acto administrativo para que no se siguieran produciendo esos daños y perjuicios en el caso, por ejemplo, de un ascenso.

SEÑOR ORTIZ.- Quisiera saber si se trata de una acción de anulación que se refiere exclusivamente a la cesantía en el cargo, es decir, que no se refiere a ninguna cosa material, tal como señaló el doctor Martins, en que se podría iniciar la acción de reparación inmediatamente después o simultáneamente, o si hay acción de anulación y se falla a favor del perjudicado al que se le reintegraría en el cargo con todos los sueldos que debería haber cobrado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pero también pueden haberse causado daños morales.

SEÑOR MARTINS.- Se le restituye y se le pagan todos los sueldos que debió haber percibido desde la fecha en que cesó hasta que lo restituyeron.

Quiero resaltar la importancia que tiene esto porque estamos haciendo una verdadera denegación de justicia. Esta interpretación ha prosperado durante muchísimos años, pero es realmente gravísima porque de acuerdo con el sistema que esta

c.b.

25x

blece la Constitución de que la acción de nulidad está atada a los recursos administrativos, basta con que pase el plazo de diez díaz corridos --si ese plazo incluye la semana de Turismo sólo quedan dos días para presentarse-- para que se pierda, no sólo la posibilidad de recurrir, sino la anulación y la indemnización de los daños y perjuicios.

Este debe ser el único país del mundo en que se tiene este beneficio en favor del Estado, o sea que el Estado puede causar un daño gravísimo --como es perder una fortuna-- porque si dentro de los diez días corridos no se interpusieron los recursos se pierde la acción de nulidad y la de reparación.

Lo que quiero es que los señores Senadores mediten un poco en cuanto a que esta interpretación es realmente grave.

Actualmente sigo un caso radicado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que corresponde al propietario de un hipódromo al que la Intendencia Municipal de Canelones, interpretando un acto administrativo de hace 50 años atrás, le dijo: "a partir de hoy, esto es mío". Este señor recibió un telegrama y no interpuso los recursos dentro de los diez días. En este momento se está discutiendo si ha perdido todos los derechos. Están en juego miles de hectáreas.

Repito que si el plazo incluyera la semana de Turismo el perjudicado no tendría tiempo ni siquiera de consultar a un abogado.

Pienso que el doctor Sayagués Laso hizo está puntualización, más que nada criticando la Constitución y no interpretándola; esa fué la actitud de un gran maestro. Este es el único punto en el que tengo discrepancias. Entiendo que es muy grave porque lleva a una peligrosísima denegación de justicia en nuestro país.

Además, si en este punto admitimos la separación de la acción de reparación de la acción de nulidad, descargaríamos al Tribunal de una cantidad importante de juicios que se producen inútilmente.

Puedo citar otro ejemplo. En determinado momento, la Intendencia Municipal de Montevideo, frente a peligros de derrumbe, declaró en estado ruinoso una gran cantidad de propiedades de nuestra ciudad. Inmediatamente las demolió. En este caso, ¿para qué presentar la acción de nulidad? ¿Para que el Tribunal demore cuatro años en expedirse, dicién-

dole a uno que tenía razón, cuando lo que se quiere es que se le paguen los daños y perjuicios? Porque la acción de nulidad demora cuatro años, a los que hay que sumar otros tantos para la acción de reparación. En este caso que menciono no se aplicaba el principio del reajuste, de manera que la persona percibía una ínfima cantidad por los daños que se le habían causado al declararse ruinosa la finca y demolerla.

En este aspecto pongo mucho apasionamiento, porque entiendo que se trata de una falla grave que tiene nuestro sistema jurídico, porque diez días de plazo en la actualidad no es mucho tiempo, sobre todo cuando la gente viaja a menudo al exterior. Hay que tener en cuenta que, por no presentarse dentro de esos diez días, no sólo se pierde la acción de nulidad, sino también la de reparación.

SEÑOR GIORGI.- Lamento discrepar radicalmente en este punto con la posición del doctor Martins.

Pienso que lo que se plantea aquí no es un problema de conveniencia o no, sino de constitucionalidad o no, de sostener o no la tesis de prejudicialidad de la acción de nulidad con respecto al contencioso de reparación. En segundo lugar, si bien es muy importante la reparación patrimonial, es tanto o más trascendente para el Estado y para la sociedad, el control de legalidad de los actos administrativos. El argumento muy efectista que hace el doctor Martins con respecto a la pérdida en diez días de los derechos para obtener una reparación patrimonial, también se podría hacer para otorgar una total impunidad a la Administración Pública ya que en diez días, por ser un plazo muy breve, quedarían consolidadas situaciones de arbitrariedad e ilegalidad. No sé qué es más grave para la sociedad, si que el señor José Fernández no pueda cobrar la reparación o que el Estado uruguayo, a raíz de un viaje del interesado en actos arbitrarios e ilegales, no pueda recurrir dentro de los diez días. Creo que ese argumento, desde un punto de vista estrictamente jurídico, es mucho más grave con respecto a la buena Administración Pública, a los derechos de la sociedad, frente a esa Administración Pública, que en los aspectos de la reparación patrimonial. Me parece muy claro que la interpretación de las normas constitucionales debe realizarse conforme con determinados principios entre los cuales están --tal como lo ha señalado el doctor Martins, aunque a eso yo le doy otra interpretación-- los antecedentes del año 1951 que obran en la Comisión de Reforma Especial de la Cámara de Representantes. En dichos antecedentes nadie desconoció el problema de la prejudicialidad. Por el contrario, todo el mundo ya sabía que existían antecedentes muy importantes, como un proyecto del doctor Echegoyen del año 1935, que establecía un régimen opcional.

Y, además, en esa Comisión especial de la Cámara de Representantes se discutió extensamente, con intervenciones de los doctores Beltrán, Brena, Ferrer Serra y otros Legisladores, sobre el tema; inclusive, atacando la solución de la prejudicialidad lo que da un sentido interpretativo al contenido de este artículo. Es decir, nadie pudo desconocer en la Comisión de Reforma Constitucional el contenido y el efecto de la aprobación de este artículo proyectado, en cuanto consagraba la prejudicialidad de la acción de nulidad con acción reparatoria. Nadie lo pudo desconocer porque, inclusive, se atacó esta solución. En lo que sí estoy de acuerdo con el doctor Martins es en que, posiblemente, la solución justa, ideal, sería la de establecer el principio general de que todo ciudadano o todo habitante puede optar con respecto a la acción a seguir contra el Estado.

Quiero señalar de que aquí no se trata de un problema de conveniencia acerca de cuál sería la mejor solución, sino que la solución que sancione el Poder Legislativo sea constitucional. Además, pienso en el problema que se le va a plantear en el futuro al Tribunal de lo Contencioso Administrativo --que desde su fundación hasta ahora ha sostenido una tesis y que la misma, además, ha sido apoyada por la doctrina si creáramos una solución contraria, con todos los inconvenientes que, seguramente, se suscitarían. Asismismo conozco la opinión de algunos Ministros del Tribunal en el sentido de que ellos ven como un grave riesgo, para la supervivencia institucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se abra esta vía de opción. Porque probablemente un grán número, sino la mayoría --y esto ya no es descargar la Institución sino, posiblemente, disminuirla en su jerarquía y hasta matarla-- opte por la vía reparatoria, sobre todo con el apremio económico de la época actual, y dejen de lado la vía de contralor de la legalidad que, en última instancia es el punto más importante para el Estado y para la sociedad.

SEÑOR KORZENIAK.- Deseo aportar, también, algunos antecedentes.

El aporte del doctor Martins que participó en la redacción

de esta norma, es indudablemente valiosísimo.

Sin embargo, además de los antecedentes que citaba el doctor Giorgi, debemos recordar que en el informe de la "Comisión de los 25", que describe todo este Capítulo, no hay ni una sola palabra que haga mención a este artículo. En cambio, hubo una discusión --bastante confusa por cierto-sobre la correlación de estos artículos vinculados al Contencioso Administrativo con los artículos 24 y 25 de la Constitución, que se refieren a la responsabilidad civil del Estado.

Originariamente, esa fórmula del artículo 24 señalaba de una manera muy clara esta responsabilidad civil independiente que se refiere a hechos y no a actos, porque estos últimos están regulados por el Capítulo referente al Contencioso Administrativo. Finalmente, después de varias propuestas de enmienda, el artículo 24 elimina esa precisión y habla de la responsabilidad civil del Estado por la ejecución de los servicios confiados a su gestión o dirección, sin decir que es una resposabilidad en caso de hechos y sin aclarar que cuando son actos jurídicos rige la Sección vinculada al Contencioso. Pero, cuando las fórmulas se cambiaron en ningún momento se dijo que ellas se cambiaban para facilitar la posibilidad de la acción reparatoria simultánea, digamos, o previa a la acción anulatoria. Sin embargo, esa discusión que fue bastante enredada, creo que termina de confirmar la interpretación que hicimos para este artículo.

Por último, reconozco ese problema práctico que se plantea con una persona que no recurre en tiempo, luego pierde la accón de nulidad y, obviamente, pierde la eventual acción reparatoria. Pero, pensemos también en lo que ocurriría con las acciones paralelas. Es decir, que frente a un acto administativo que produce un daño, el interesado pudiera simultáneamente demandar los perjuicios presentando acción de nulidad ante la Justicia Civil --o ante otro Juzgado-- y ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Es cierto que para condenar al Estado en una acción reparatoria, no necesariamente hay que concluir en que éste actuó de manera ilegal; puede haber matices --sin llegar a la responsabilidad objetiva-- que los jueces han ido aceptando recogiendo algunos principios de la jurisprudencia francesa. De cualquier manera, en la mente de un juez que condena al Estado a reparar civilmente a un particular es porque ve un principio de ilicitud en la actuación del Estado.

amp 2

25x

No se puede condenar al Estado a reparar N$ 100 de multa que le cobró a un particular, si la misma está perfectamente aplicada.

Pienso qué podría suceder en el caso de las acciones reparatorias, considerando que los actos del Estado fueran contrarios a derecho y en las acciones de nulidad considerando que los actos del Estado fueron conformes a derecho. Me parece que ello generaría toda una serie de dificultades en la formación de criterios.

En definitiva, lo que deseaba aclarar es que los antecedentes son un elemento importante en la interpretación constitucional; aunque, hay una tesis que dice que los antecedentes no conocidos por el cuerpo electoral no son de relevancia jurídica; con lo que estoy en desacuerdo. Creo que el Poder Legislativo, cuando actúa en las reformas constitucionales forma parte del poder constituyente y por lo tanto los antecedentes del ámbito parlamentario, son constituyentes. Es por tal motivo que le otorgo importancia. En última instancia, esos antecedentes que fueron confusos conducen --si hay que optar-- a la interpretación de las acciones condicionadas, más que a la otra interpretación.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el proyecto que nos ha remitido el Instituto de Derecho Administrativo --como bien lo saben sus integrantes-- el último problema que señalaba el doctor Korzeniak, está resuelto. No pueden darse dos sentencias contradictorias porque se dice que la acción reparatoria de los daños causados por un acto administrativo no está condicionada a la previa tramitación de la acción de nulidad. Luego agrega que si la acción reparatoria se funda en la ilegitimidad del acto el procedimiento se suspenderá a pedido de parte cuando se acredite que se encuentra en trámite la acción de nulidad y sólo se continuará cuando haya sido declarada la anulación o reservada la acción de reparación (artículo 312 de la Constitución).

SEÑOR MARTINS.- Estas interpretaciones que he vertido están respaldadas por el doctor Justino Jiménez de Aréchaga, cuando estudió la Constitución de 1952 y por el doctor Aparicio Méndez, en su libro sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

25x

SEÑOR CAJARVILLE.- Señor Presidente: quiero expresar que la primera aclaración que quería formular ya ha sido expuesta por usted mismo, y ello es que el problema de las acciones simultáneas está solucionado, tanto en el anteproyecto que elaboró el Instituto de Derecho Administrativo como en el que participamos junto con los doctores Martins, Cassinelli y Delpiazzo.

En segundo lugar, quería referirme al valor de los antecedentes que fueron invocados por los profesores Giorgi y Korzeniak.

El profesor Korzeniak se adelantó a contestar la objeción que yo iba a hacer por la sencilla razón de que este tema ya lo habíamos discutido y, además, él sabía que yo iba a plantear esto.

El maestro Aréchaga ha relativizado en mucho el valor interpretativo de los antecedentes de las discusiones parlamentarias cuando se trata de interpretar una norma constitucional.

Así relativizamos los antecedentes que son confusos tal como el propio doctor Korzeniak lo aceptó. Digo que relativizados así el valor de los antecedentes, creo que no pueden invocarse contra la interpretación que surge de la letra de la Constitución.

Ya me he referido a la interpretación que surge de la letra. Por lo tanto el argumento a contrario en este caso no es válido y las hipótesis no previstas en el artículo 312 deben regularse no por una norma contraria a la 312, sino por principios generales en que nítidamente nadie lo puede discutir.

El principio general es que cualquier sujeto que ha sido damnificado por cualquier otra persona, sea estatal o privada, tiene derecho a demandarle la indemnización.

Quería referirme a otro argumento también formulado por el doctor Giorgi, que tiene que ver con lo que podríamos llamar el interés de la legalidad objetiva. Es decir, que frente a una actuación ilegal del Estado o de la administración, la consecuencia no sea meramente la reparación patrimonial, dejando a un lado la ilegalidad que se ha cometido. El doctor Giorgi expresaba que existe un interés de la legalidad objetiva en cuanto a lo que se cuestione, sea el acto en sí mismo y si ese acto es ilegal se anule, sin limitarnos a la reparación patrimonial que, --decía él-- es lo menos importante.

Estoy de acuerdo en cuanto a que existe un interés de lo que podríamos llamar la legalidad objetiva, en que el acto ilegal sea revisado por un órgano jurisdiccional. Pero me parece muy grave poner la custodia de ese amparo de la legalidad objetiva sobre las espaldas del administrado. Creo que ese interés --que sin duda existe-- debería atenderse por otros procedimientos que están en el Derecho Comparado y cuya creación se ha propuesto en nuestro país, como podría ser, por ejemplo, una Defensoría del Pueblo, es decir, tratar de llegar a soluciones de otro tipo. Pero no se trata de poner a cargo del administrado ese gravamen, esa carga de defender la legalidad objetiva. La acción de nulidad, es una acción que tal como está estructurada en nuestro Derecho, es de naturaleza subjetiva, en el sentido de que tiende a amparar el interés subjetivo del lesionado. De ahí que la legitimación que se requiere sea la lesión de un interés de un derecho subjetivo o directo personal y legítimo. No es la finalidad con la cual fue creada la acción de nulidad el amparo de la legalidad objetiva.

Por otra parte, aun admitiendo el argumento del profesor Giorgi, señalo que los casos que están dramáticamente --y con razón expresaba el doctor Martins-- planteados tampoco se satisface la legalidad objetiva, porque si el administrado lesionado dejó de recurrir, no se va a reparar ni el daño patrimonial que él ha sufrido, ni la legalidad objetiva. Ese administrado ya no podrá entablar la acción de nulidad por la sencilla razón de que no recurrió, de manera que por esa vía tampoco se satisface la legalidad objetiva.

tv.3

SEÑOR GIORGI.- ¿Me permite, señor Presidente?

Quiero aclarar este punto, porque no manifesté que nadie hubiera sostenido la tesis del opcional. Por supuesto que conocemos las opiniones de los doctores Méndez y Jiménez de Aréchaga.

Sostuve que en aquella discusión, a que hice referencia en la Comisión Especial de Reforma Constitucional del año 1951, donde se hizo una discusión muy extensa sobre este punto, las discrepancias fueron sobre la ventaja de la solución constitucional, pero nadie dudó en la Comisión --o entre los que participaron en ella-- que esa solución era consagrar la prejudicialidad de la acción de nulidad con respecto al Contencioso Reparatorio.

Con respecto al otro asunto que se acaba de plantear sobre cuál es el estímulo que tiene el particular, recuerdo una vieja obra de Derecho que sirve de fundamento para todas las acciones contencioso administrativo o de cualquier orden, de Ihering, "La Lucha por el Derecho", en donde se decía que precisamente el Estado y el orden jurídico, a través de los particulares, ponían en vigencia ese orden jurídico. Es decir, Ihering sostenía que el más grande de los apoyos del mantenimiento del orden jurídico era justamente a través de la vigencia de ese orden jurídico, de los intereses particulares y de los derechos subjetivos de los administrados. Quiere decir que en cierto modo, no es un interés exclusivamente personal el de la acción que se interpone y el del ordenamiento de las jurisdicciones cuando está en juego el cuestionamiento de un acto arbitrario, ilegal de la administración, sino que a través de los intereses particulares se está también tratando de mantener la vigencia del orden jurídico.

SEÑOR PRESIDENTE.- No sé si a esta altura cabe que pidamos nuevas aclaraciones, porque, evidentemente, las dos bibliotecas, en este momento, están representadas por los distinguidos profesores visitantes. Se podrán imaginar las vacilaciones que tenemos los miembros de la Comisión al acercarnos a este tema

En lo personal quiero hacer alguna reflexión.

Desde mis tiempos de estudiante participé de la tesis clásica, es decir, la sustentada por el maestro Sayagués Laso y la que ponía también y no se ha dicho en su magnífica tesis sobre el Contencioso de Anulación, el profesor Giorgi, en el volumen que tengo en mi poder. Este libro tiene una hermosa de

lt.

25 x

dicatoria para quien fue mi abuelo.

La interpretación me parecía muy clara, pero cuando vi que el Instituto de Derecho Administrativo, integrado también por grandes especialistas, sustenta la tesis contraria, me he replanteado el problema y lo he vuelto a estudiar. Ahora admito que puede ser dudoso.

La opinión del doctor Jiménez de Aréchaga también es concluyente, y hace algunos argumentos que no pueden ser olvidados, es decir que no pueden ser simplemente desechados.

La referencia al valor de los antecedentes legislativos en el proceso constituyente, para mí son relativos. En lo particular, me sumo a la tesis del doctor Jiménez de Aréchaga en cuanto a que el constituyente es el cuerpo electoral. Creo que lo decía de la siguiente manera y lo estoy citando de memoria: "no deja constancia en actas de sus deliberaciones, ni delibera ante taquígrafos".

Por esta razón creo que esos antecedentes deben ser manejados con cierto sentido de relatividad. En mi concepto, la reflexión fundamental que es necesario hacerse en esto, es que el capítulo de la sección 17 de la Constitución que se incorporó en el año 1952, se hizo como una garantía más del Estado de Derecho, como una conquista, no sólo en favor de la legalidad objetiva, sino en el de los administrados. El artículo 312 en definitiva, aunque sea esa su interpretación correcta, lo que lleva es a una disminución de las garantías de los administrados, porque para obtener reparación con un acto adminitrativo --y con esto no estoy diciendo que esa no sea la tesis correcta-- hay que hacer el vía crucis de la vía administrativa, luego esperar la interminable sentencia del Tribunal que no llega nunca y después iniciar otro juicio reparatorio con dos instancias inevitables.

Creo que esto nos tiene que llevar a reflexionar sobre el tema, sin perjuicio de admitir que es tremendamente opinable.

SEÑOR FA ROBAINA.- ¿Me permite, señor Presidente?

No voy a referirme al tema que ha motivado la convocatoria de la Comisión, sino que deseo señalar un punto de vista que es compartido por todos nosotros.

Tuve oportunidad de señalar, en una reunión del Plenario, en ocasión de tratarse una ley de naturaleza laboral --ya que

lt.

25x

me pareció de toda justicia-- que el Parlamento tradicionalmente ha contado con un valioso aporte de la Facultad de Derecho.

Las Comisiones de Constitución y Legislación --y esto lo conozco por haber actuado en ellas en la Cámara de Representantes durante dos o tres legislaturas, habiéndolo comprobado en el Senado también-- han contado siempre con el invalorable aporte de la Facultad de Derecho.

Días pasados tuve oportunidad de conversar con el actual Decano de la Facultad, quien me manifestó que el propósito que tenía era que la misma estuviera vinculada a la tarea de elaboración legislativa del Parlamento. Le requerí respuesta a dos consultas que había formulado en la Comisión sobre dos proyectos de ley. Señalé en esa ocasión que, a veces, el Parlamento no valora suficientemente lo que significa el aporte que la cátedra y sus especialistas brindan a las Comisiones.

Quiero subrayar este punto de vista personal que creo es el de todos los legisladores.

En lo que a mí respecta, agradezco la presencia de tan distinguidos profesores que nos han efectuado un aporte tan importante y, como habrán advertido, nos han dejado más cavilaciones de las que teníamos. Pero quiero --creo que es de toda justicia-- además de agradecerles su visita, hacer lo propio por su colaboración tan desinteresada y valiosa que para la Comisión significa el aporte de la cátedra y de los institutos que en la Facultad, en sus distintas áreas están trabajando.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Senador Pá Robaina ha interpretado cabalmente el sentimiento de todos los miembros de la Comisión y, por tanto, sólo nos resta agradecer nuevamente la presencia y la colaboración de tan distinguidos visitantes.

(Se interrumpe la toma de la versión taquigráfica)

(Se retiran de Sala los señores profesores de Derecho Administrativo)

lt.